



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения**

Distr.: General
11 July 2005
Russian
Original: English

Вторая очередная сессия 2005 года
6–9 сентября 2005 года, Нью-Йорк
Пункт 3 предварительной повестки дня
Оценка

**Оценка рамочной программы регионального
сотрудничества для арабских государств
на 2002–2005 годы**

Резюме

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
A. Контекст оценки	2
B. Цели оценки	2
C. Подход и метод	3
II. Основные выводы	5
A. Предмет и место оценки	5
B. Структура	8
C. Результаты	9
D. Вопросы управления	10
III. Извлеченные уроки и новые вопросы	11
IV. Рекомендации	12
V. Выводы	18
Приложение	
Результаты проведенных оценок	21

I. Введение

A. Контекст оценки

1. 17 июня 2004 года на ежегодной сессии Исполнительного совета Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), состоявшейся в Женеве 14–25 июня 2004 года, заместитель Администратора поручил организации до представления Рамочной программы регионального сотрудничества (РПРС) на следующий цикл провести независимую оценку, с тем чтобы оценить эффективность нынешней РПРС и входящих в нее региональных программ. В этом контексте Управлению оценки было предложено сообщить о выводах и рекомендациях Исполнительному совету.

2. Настоящий доклад содержит резюме выводов независимой оценки, проведенной Управлением оценки в марте-мае 2005 года. Предполагалось, что применительно к использованию партнерских отношений будут проанализированы взаимоотношения РПРС с большим числом государственных учреждений арабских стран, организациями гражданского общества, учреждениями, занимающимися вопросами науки и политики. Межтематические стратегические партнерские отношения планировалось создать на основе многосекторального подхода с целью обеспечить взаимоусиливающий эффект путем опоры на те мероприятия и ресурсы, которые ПРООН и другие организации могли бы привлечь для решения региональных проблем в области развития. Центральное место должны были занять партнерские отношения с региональными организациями, прежде всего с Лигой арабских государств и связанными с ней учреждениями и ассоциациями, такими региональными банками развития, как Африканский банк развития и Исламский банк развития, Арабский фонд экономического и социального развития и Программа арабских стран залива. Важными партнерскими отношениями были также признаны взаимоотношения с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, Европейским союзом и Всемирным банком.

B. Цели оценки

3. Эта оценка преследует следующие основные цели: а) оценка хода осуществления РПРС и определение результативности деятельности в области развития по таким направлениям, как стратегическое консультирование, создание потенциала и управление знаниями в рамках важнейших видов деятельности, которым уделяется основное внимание в региональной программе, а также оценка масштабов и сферы охвата налаженных стратегических партнерских связей; б) оценка достижения запланированных организационных целей и результатов в области развития с уделением основного внимания важнейшим результатам мероприятий и видам деятельности, извлеченным урокам и надлежащим методам; в) определение — на основе фактических результатов — того, насколько РПРС содействует определению стратегического места ПРООН с точки зрения достижения сравнительных преимуществ или выступления в качестве ведущего консультанта по вопросам глобальной политики на высшем уровне в таких областях, как сокращение масштабов нищеты и обеспечение устойчивого развития людских ресурсов, а также в качестве опирающейся на

знания организации, действующей в этом регионе; d) определение степени новизны, инициатив, выдвинутых в рамках запрограммированного портфеля проектов РПРС, создаваемой ими добавленной стоимости и вклада в накопление знаний и обмен ими в рамках ПРООН и с другими странами, в которых осуществляются программы; и e) разработка конкретных рекомендаций в отношении следующей региональной программы для арабских государств.

С. Подход и метод

4. Контроль за проведением этой оценки осуществляло Управление оценки, тесно привлекая для этого подразделения штаб-квартиры Регионального бюро для арабских государств, при этом использовались разнообразные методы непосредственной и мета-оценки на основе выводов ранее проведенной углубленной оценки результатов осуществления отдельных программ. Оценки результатов деятельности имелись для пяти программ (см. приложение). Они были дополнены непосредственным сбором контрольных данных, проведением опирающихся на вопросники и в определенной степени сводных опросов и изучением соответствующих докладов и документов — подготовленных как самими сотрудниками по проектам, так и третьими сторонами в тех случаях, когда они имели отношение к оценке результатов и отдачи.

5. Информация о результатах осуществления программ была получена от сотрудников по проектам. В тех случаях, когда оценка отдельных мероприятий не проводилась, предпринимались дополнительные усилия для сбора информации о проектах с привлечением соответствующих сотрудников, а также партнеров.

Обзор документации

6. Были изучены все имеющиеся документы по проектам и программам, касающиеся результатов деятельности, включая: РПРС; доклады о развитии человеческого потенциала в арабских странах и вспомогательные документы, доклад об оценке предыдущей РПРС; соответствующая документация Исполнительного совета, документы по проектам; рабочие планы проектов; стратегические и концептуальные документы; доклады о ходе работы — при наличии таковых; документация о результатах осуществления программ; мероприятия проектов и документация или веб-сайты проектов, обследования общественного мнения в регионе, подготовленные третьими сторонами исследования, имеющие отношение к программам ПРООН.

Совокупность рассмотренных проектов

7. Оценка была ограничена программами и мероприятиями, разработанными в поддержку «трех основных элементов» Рамочной программы регионального сотрудничества (2002–2005 годы), и теми мероприятиями, которые не относятся к трем основным элементам, но разработаны в качестве ведущих программ и рассчитаны на весь срок действия РПРС. Кроме того, предметом оценки стали лишь те проекты, которые финансировались по линии региональных ПРОФ (целевых показателей распределения ресурсов из основных фондов) в течение большей части периода действия РПРС. В связи с этим предметом

оценки не стали¹: а) региональные программы, в полном объеме финансируемые по линии Рамочной программы глобального сотрудничества или Глобального экологического фонда (ГЭФ); b) проекты, разработанные и осуществляемые в поддержку общих целей предыдущих РПРС, финансовые счета которых были полностью закрыты до середины нынешнего цикла РПРС; с) небольшие проекты, предназначенные для вспомогательного обеспечения программ.

8. Оценка основывалась на самой РПРС и охватывала все программные мероприятия, изложенные в документе РПРС, за исключением тех проектов, которые были начаты в периоды действия предыдущих РПРС, но не упоминались в качестве неотъемлемой части структуры РПРС.

Обследования и опросы

9. Дополнительная информация о РПРС была получена путем распространения вопросника среди всех соответствующих страновых отделений и руководителей региональных программ. Затем были проведены интервью в свободной форме среди сотрудников программ ПРООН в Региональном бюро для арабских государств, региональных центрах, руководителей региональных программ, партнеров и других заинтересованных участников.

Посещения страновых отделений и консультации

10. Проводившая оценку группа посетила столицы стран, в которых находятся штаб-квартиры некоторых ведущих региональных программ. Члены группы совершили поездки в Египет, Иорданию и Сирийскую Арабскую Республику², где они провели консультации со следующими лицами:

- сотрудники по проектам;
- координаторы региональных программ, отвечающие за осуществляемые в соответствующей стране проекты;
- персонал проектов;
- персонал ПРООН;
- сотрудники ведущих министерств, участвующих в программных мероприятиях ПРООН;
- сотрудники региональных учреждений, занимающихся программами;
- члены организаций гражданского общества, участвующие в программной деятельности;
- сотрудники других партнерских учреждений.

11. Сотрудники других отделений, в том числе те, которые сами не осуществляют какие-либо региональные программы, но являются их участниками/бенефициариями, были опрошены по телефону. В рамках всего мероприятия для целей проверки всегда привлекалась третья сторона.

¹ Из-за этого наблюдается определенное расхождение с результатами анализа финансовых показателей РПРС.

² Из-за соображений безопасности поездка в Бейрут не была предусмотрена.

Круг ведения

12. Особые трудности возникли при определении круга ведения, необходимого для оценки показателей РПРС, так как сбор и анализ данных для целей оценки мероприятий и отдачи в рассматриваемый период не проводились. Все документы, включая саму РПРС, документы отдельных программ и общеорганизационные ориентированные стратегические результаты/годовые отчеты, ориентированные на результаты (ОРС/ГООР), которые относились к соответствующим годам РПРС, рассматривались в качестве потенциально важных средств оценки показателей. Кроме того, можно говорить о том, что отдельные программы РПРС содействовали достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и соответствующих целевых показателей, включая, в частности:

- Цель 1: Сокращение масштабов нищеты (общая заявленная цель РПРС).
- Цель 3: Поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин, прежде всего в том, что касается образования (Программа по вопросам управления в регионе арабских государств (ПОГАР), Научно-исследовательский и учебный центр для арабских женщин (КАВТАР), Международное исследование тенденций в области обучения математике и естественным наукам в начальной школе (ТИМСС), высшее образование).
- Цель 6: Обращение вспять тенденции к распространению ВИЧ/СПИДа (Региональная программа борьбы с ВИЧ/СПИДом в арабских государствах (ХАРПАС)).
- Цель 7: Сокращение вдвое доли людей, не имеющих доступа к чистой питьевой воде (средиземноморская программа экологической технической помощи (МЕТАП)).
- Цель 8: Обеспечение занятости среди молодежи и распространение новых технологий (глобализация; ИКТ для развития в арабском регионе (ИКТРАР)).

13. Эти цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, были использованы в качестве основных исходных элементов, хотя учитывалось то, что для содействия их достижению программы такого масштаба и направленности должны осуществляться значительно более продолжительный период и располагать заметно большими ресурсами.

II. Основные выводы

A. Предмет и место оценки

14. Региональный директор и сотрудники штаб-квартиры весьма новаторски подошли к использованию РПРС (2002–2005 годы) для арабских государств, рассматривая ее в качестве средства применения ПРООН различных подходов к вопросам развития в этом регионе, привлечения внимания к тем потребностям, которые трудно удовлетворять в силу их неоднозначности, достижения консенсуса или частичной договоренности по ним и пропаганды преобразований — обычно на национальном уровне.

15. Региональная программа довольно хорошо помогает сотрудникам директивных органов и руководителям гражданского общества абстрагироваться от своих национальных условий и наладить диалог по вопросам политики, которые иногда невозможно обсуждать из-за ограничивающих внутренних факторов.

16. С точки зрения ориентации на различные области обслуживания, перечисленные в РПРС, в большинстве своем новые основные проекты РПРС осуществляются, прежде всего, в следующих областях: а) обзор и анализ; б) обмен знаниями и их распространение; в) пропагандистская деятельность и налаживание диалога; и г) установление партнерских отношений и связей. Относительно немного мероприятий и ресурсов предназначены для целей стратегического консультирования, разработки политики, создания потенциала и осуществления экспериментальных проектов. Это в определенной степени целесообразно в силу того, что программы сконцентрированы на тех областях, которые до последнего времени редко привлекали внимание официальных органов и открыто не обсуждались. В арабском регионе некоторые страны до последнего времени отказывались признавать существование нищеты. Такие вопросы сферы управления, как демократизация, транспарентность и подотчетность, независимость судебной системы и правовое государство, фактически были под запретом, как и обсуждение масштабов инфицирования ВИЧ и форм его передачи, а также состава и размеров групп риска. Даже качество образования широко не обсуждалось. В связи с этим привлечение внимания к таким вопросам и стимулирование их обсуждения необходимо само по себе рассматривать в качестве важного достижения, прилагая к этому значительные усилия; обзор, пропагандистская деятельность и распространение знаний являются особенно неотложными и насущными проблемами, которые необходимо решать, не дожидаясь проведения широкомасштабных политических реформ и пересмотра подходов.

17. Вполне возможно, что потребуется больше времени для перехода к новой политике, создания институционального потенциала и даже освоения внутренних ресурсов, что обусловлено распространением новых идей и подходов. Кроме того, такие программы, скорее всего, потребуют значительно больших ресурсов и более широкомасштабного присутствия на национальном уровне, чем это предусмотрено сейчас в рамках региональной программы.

18. С 2002 года подготовка доклада о развитии человеческого потенциала в арабских странах является важнейшей программой ПРООН в этом регионе. В некоторых случаях он используется в качестве ориентира при осуществлении других проектов и программ РПРС, так как содержит информацию о структуре региональных программ и опирается также на проводимый для них сбор данных и аналитическую деятельность; между этими направлениями осуществляется продуктивный обмен идеями. В связи с тем, что доклад о развитии человеческого потенциала в арабских странах получает все большее распространение в регионе, имеются возможности для сближения основной части РПРС и этого доклада.

19. Благодаря очевидной ориентации доклада о развитии человеческого потенциала в арабских странах и деятельности регионального бюро на решение приоритетных задач региона, что было установлено в ходе независимой оценки, РПРС предполагает рассмотрение тех вопросов, которые обычно не вос-

принимаются в качестве относящихся к общеорганизационным тематическим целевым областям ПРООН, включая высшее образование (накопление знаний) и экономическое развитие и торговля (глобализация). Как правило считается, что в этих областях сравнительные преимущества имеют другие многосторонние организации.

20. Вполне очевидно, что стратегия, принятая в отношении различных основных элементов и региональных программ, весьма различается. Однако наиболее успешным подходом к пропагандистской деятельности иногда оказывается непосредственное обращение к определяющим общественное мнение лицам и руководителям, которые одновременно имеют значительное влияние и — хорошо это или плохо — обычно воспринимаются в качестве наиболее серьезного препятствия на пути к достижению прогресса в этой области. Так, их заинтересованное участие с самого начала имело чрезвычайно важное значение для «разрушения стены молчания» в рамках ХАРПАС и способствовало преодолению возможных препятствий для организации диалога на региональном и даже на национальном уровнях.

21. Для региона, в котором внешнее вмешательство в процесс принятия политических решений носит весьма противоречивый характер и зачастую отвергается, в РПРС вполне обоснованно сделан упор на использование регионального потенциала, что придает пропагандируемым элементам больший вес, способствуя принятию и признанию программ. С другой стороны, неспособность с самого начала привлечь сотрудников директивных органов к разработке программ ограничивала их восприятие в качестве обоснованных и интересных для стран, чему способствует РПРС.

22. Неоднозначный характер деятельности не позволил Бюро изыскивать и привлекать средства нескольких потенциальных внешних источников, при этом доля участия в покрытии расходов была относительно невысокой, несмотря на значительный международный интерес.

23. На основе данных, представленных руководителями региональных программ, можно сделать вывод о том, что масштабы параллельного финансирования программ прочими донорами были довольно значительными, что демонстрирует как способность региональной программы ПРООН мобилизовывать ресурсы в поддержку пропагандируемых ею целей, так и высокий уровень заинтересованности со стороны партнеров. Однако в рамках ПРООН непосредственное участие в покрытии расходов было относительно незначительным.

24. Сотрудникам региональной программы удалось найти подходящую роль для ПРООН в таких неоднозначных областях деятельности, как борьба с ВИЧ/СПИДом, информационно-коммуникационная технология (ИКТ) и правление. Действительно, программа была умело использована для повышения авторитета ПРООН и уровня доверия к этой организации в регионе, в котором к Организации Объединенных Наций относятся со значительным подозрением. Это весьма серьезное достижение, которое стоит оценить.

25. Можно было бы шире использовать результаты региональной программы для определения подходящего места ПРООН на страновом уровне. Как говорится в разделе, посвященном вопросам управления, в настоящее время практически отсутствует связь между региональной и страновой программами. Из-за этого, по-видимому, не удалось воспользоваться возможностями для по-

лучения усиливающего эффекта и отдачи в долгосрочном плане, прежде всего в таких целевых областях, как правление, в рамках которой ПРООН также реализует довольно крупные программы на страновом уровне.

В. Структура

26. Предполагалось, что РПРС (2002–2005 годы) охватит три основных тематических элемента (правление, глобализация и накопление и использование знаний) и восемь «областей обслуживания» или видов деятельности: а) обзор; б) обмен знаниями и их распространение; в) пропагандистская деятельность и поощрение диалога; г) консультирование по вопросам политики; е) разработка политики; ф) создание потенциала; г) осуществление экспериментальных программ; з) укрепление партнерских отношений и связей.

27. Утверждается, что все три основных элемента содействуют уменьшению масштабов нищеты, хотя из описания фактических программ неясно, как это предполагается обеспечить. Относительно трудно установить степень согласованности и взаимосвязи самих основных элементов, причем, хотя и можно говорить, что некоторые программы предполагают решение сразу нескольких таких основных задач, это произошло скорее случайно, а не по плану.

28. Основное внимание в программах под эгидой РПРС уделяется сбору данных и пропагандистской деятельности. Вопрос заинтересованности стран и устойчивости мероприятий на самом раннем этапе не был основной движущей силой или главной задачей. Вместо этого, программы разрабатывались таким образом, чтобы стимулировать обсуждение основных вопросов развития, создавать и развивать сети организаций гражданского общества в интересах диалога и пропагандистской деятельности и ускорять процесс политических преобразований.

29. В отличие от большинства других программ ПРООН РПРС для арабских государств в основном была разработана в Нью-Йорке и впоследствии представлена для обсуждения в рамках консультаций, с тем чтобы заручиться поддержкой потенциальных участников. Страновые отделения к разработке первоначального проекта программы широко не привлекались. Для содействия подготовке доклада о развитии человеческого потенциала в арабских странах был учрежден региональный консультативный совет. И хотя вопросы, возникающие в ходе подготовки доклада о развитии человеческого потенциала в арабских странах, тесно связаны с проблематикой проектов РПРС, упомянутый региональный консультативный совет к ее разработке широко не привлекался.

30. Порядок разработки РПРС был, по-видимому, весьма тщательно продуман и позволил отразить в ней весьма деликатные вопросы (например, аспекты демократического управления, вопросы положения женщин и борьбы с ВИЧ/СПИДом), которые, почти наверняка, были бы опущены, если бы первоначально была предпринята попытка получить указания правительств по поводу приоритетов и допустимых тем.

31. Как представляется, в большинстве случаев эта проблема не оказалась серьезной, и впоследствии правительства согласились участвовать в программах ПРООН. Более того, благодаря решительной поддержке со стороны штаб-квартиры Регионального бюро для арабских государств и, прежде всего, регио-

нального директора, для большинства ведущих программ был характерен весьма высокий уровень участия, при этом впоследствии то же самое имело место в ходе их реализации в отдельных странах.

32. Из-за отсутствия мощных региональных учреждений для региональной программы трудно было подыскать очевидного партнера по межстрановым операциям. Предпринимались попытки в качестве учреждения-партнера использовать Лигу арабских государств, однако их результаты были неоднозначными. Тем не менее, Лига арабских государств стала тем форумом, в рамках которого обсуждались совместные заявления министров в поддержку позиций, заявленных ПРООН в региональной программе. Трудно сказать, насколько такие заявления были воплощены в практические действия на страновом уровне.

С. Результаты

33. Результатов удалось добиться в отношении двух из трех основных тематических элементов, а также некоторых программ, например программы борьбы с ВИЧ/СПИДом, которые к ним не относятся. Некоторые из них были весьма впечатляющими, как, например, в отношении проведения межконфессиональной конференции с участием некоторых религиозных лидеров самого высокого уровня из стран региона, которые положили конец запрету на обсуждение проблемы ВИЧ/СПИДа в этом регионе и приняли декларацию, способствующую, помимо прочего, решительному преодолению препятствий на пути открытого обсуждения и осуществления проектов в области профилактики этого заболевания и борьбы с ним.

34. Было начато осуществление проектов в рамках основного элемента «глобализация», однако их реализация в скором времени была прекращена без каких-либо серьезных последствий, несмотря на существующую в этом регионе явную потребность в силу того, что многие страны должны в ближайшие годы присоединиться к ВТО.

35. Хорошие результаты были достигнуты в ходе осуществления региональной программы в таких областях, как тематический или секторальный обзор и анализ данных, пропагандистская деятельность и поощрение диалога. В областях создания потенциала и осуществления экспериментальных проектов не удалось добиться широкомасштабных долгосрочных и устойчивых результатов. В одних случаях это произошло из-за того, что основное внимание в первую очередь уделялось самим программам, а в других — из-за ограниченных сроков осуществления проектов.

36. В рамках Региональной программы для арабских государств главное место занимает работа над докладом о развитии человеческого потенциала в арабских странах. Действительно, что касается арабских государств, то, по-видимому, вполне можно говорить о том, что ПРООН играет важнейшую роль в подготовке доклада о развитии человеческого потенциала в арабских странах. И хотя все эти доклады вызывают весьма противоречивую и критическую реакцию, включая открытые и завуалированные попытки положить конец его выходу, впечатляет то, насколько все они широко обсуждаются на региональном и национальном уровнях и получают все более широкое распространение по мере того, как учреждения в этом регионе и даже правительства неко-

торых стран начинают осознавать важность поднятых в них вопросов и приступают к их решению.

37. Значительных результатов удалось также добиться в рамках программ ХАРПАС и ПОГАР, привлекая внимание к ним ведущих деятелей, формирующих общественное мнение в этом регионе, в результате осуществления пропагандистской деятельности, показателем которой являются характер и уровень диалога на региональном, а во многих случаях и на национальном уровнях. Имеются примеры коррекции национальной политики и законодательства по результатам диалога, организованного в рамках программ ПРООН.

38. Трудно точно определить прямую причинно-следственную связь между информационно-пропагандистской деятельностью и диалогом, организованным в рамках региональной программы, и фактическими изменениями в политике, хотя имеется несколько примеров пересмотра политики после открытого ее обсуждения в первый раз в рамках региональной программы ПРООН, что позволяет предполагать наличие такой связи. Так, программа ТИМСС способствовала пересмотру министерством образования Египта учебных планов и программ подготовки преподавателей.

39. По-видимому, имеется лишь один очевидный пример того, как региональный проект способствовал осуществлению аналогичного проекта на национальном уровне. Речь идет о проекте ИКТ для слепых в Сирийской Арабской Республике, осуществление которого было начато благодаря работе в рамках ИКТРАР.

D. Вопросы управления

40. В Региональном бюро для арабских государств (РБАГ) указанная региональная программа осуществляется параллельно со страновыми программами, иногда без какого-либо взаимодействия с ними. Руководители региональных проектов отчитываются непосредственно перед советниками по региональной программе в штаб-квартире РБАГ в Нью-Йорке, опираясь, в некоторых случаях, на ОСР в Бейруте. Руководители/координаторы региональных проектов не отчитываются через представителей-резидентов в тех странах, в которых осуществляются их программы. Как представляется, руководители региональных программ и даже советники по региональным программам в штаб-квартире Регионального бюро для арабских государств весьма в ограниченных масштабах в плановом порядке обсуждают вопросы существа, что снижает общий уровень согласованности и взаимоусиливающий эффект программ.

41. Руководители/координаторы региональных программ обычно взаимодействуют непосредственно с представителями правительства, гражданского общества и частного сектора, зачастую не информируя и не привлекая соответствующие страновые отделения ПРООН. Действительно, имеется информация о том, что один руководитель/координатор региональной программы считает своим долгом уведомить представителей-резидентов о том, что его деятельность не имеет к ним никакого отношения и он не отчитывается перед ними за свои действия, даже в той стране, за которую они отвечают. Поэтому, хотя представители-резиденты и подчиняющиеся им сотрудники единогласно поддерживают и высоко оценивают доклад о развитии человеческого потенциала в арабских странах, они не осведомлены о региональных программах, осуществ-

ляемых по линии РПРС, и практически не заинтересованы в них. И хотя они располагают некоторой информацией о ряде мероприятий региональных программ, осуществляемых в их собственных странах, они не имеют никакого представления о региональных программах, реализуемых через другие страны. Страновые и региональные программы весьма слабо связаны между собой, при этом на страновом уровне относительно мало делается для обеспечения того, чтобы с помощью пропагандистских мероприятий в регионе стимулировать деятельность в странах.

42. В планах работы страновых отделений не предусматривается поддержка региональных программ, при этом в настоящее время у страновых отделений относительно мало стимулов для оказания содействия в деле их осуществления или взаимодействия с ними.

43. Большинство проектов в недостаточной степени обеспечено кадрами, из-за чего не удается осуществлять необходимые последующие мероприятия, с тем чтобы добиться перенесения достигнутого на региональном уровне динамизма на места. В силу относительно низкого уровня заинтересованности на национальном уровне может также возникать вопрос о том, как долго после завершения проектов будут ощутимы многие из их результатов.

III. Извлеченные уроки и новые вопросы

44. РПРС в значительной степени была подготовлена изолированно — в штаб-квартире РБАГ — и относительно мало обсуждалась даже с представителями-резидентами и страновыми отделениями. В отличие от предыдущих региональных программ до ее представления Исполнительному совету не проводились активные консультации с сотрудниками государственных органов на предмет ее рассмотрения и одобрения. Более того, отдельные программы представлялись органам государственного управления для изучения и подписания уже после того, как они были спланированы и разработаны. Практически без исключения проектные документы основных программ готовились внешними консультантами и сотрудниками ПРООН. Как правило, правительства большинства стран подписывали эти документы, что рассматривалось в качестве признания их участвующими странами.

45. Существуют возможности для повышения взаимоусиливающего взаимодействия региональных программ. Как правило, программы более активно осуществляются в тех странах, в которых находятся отвечающие за их выполнение учреждения, при этом другие страны считают, что они в определенной степени «забыты» и не получают соответствующих выгод от осуществления РПРС.

46. И хотя гибкость в построении программ позволяет пользоваться возникающими возможностями и учитывать изменения в потребностях, она тем не менее подрывает осуществление долгосрочной стратегии и планирования. В рамках некоторых проектов программы информационно-пропагандистской деятельности проводятся из года в год и не предусматривают поэтапного подхода, который обеспечивал бы практическую реализацию пропагандируемых мер на страновом уровне.

47. С точки зрения мобилизации ресурсов следует отметить, что, несмотря на некоторые признаки того, что успех региональных программ привел к возникновению значительного по масштабам параллельного финансирования, масштабы совместного несения расходов, фактически осуществляемого по линии ПРООН, являются относительно ограниченными. Частично это обусловлено осознанными усилиями ПРООН, стремящейся не допустить возникновения ощущения того, что на нее влияют другие стороны.

48. Несмотря на отсутствие особых связей со страновым отделением в принимающей стране, программы, как правило, более активно осуществляются именно в принимающей стране, причем те страны, не имеющие учреждений, отвечающих за осуществление таких программ, считают, что они «забыты» и не получают выгод от РПРС. Региональные программы, как правило, не располагают достаточным персоналом для удовлетворения все более значительного спроса на их услуги.

49. Исполнение программ Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) не дает каких-то особых преимуществ. Кроме того, возникающие в связи с привлечением ЮНОПС дополнительные вспомогательные расходы ограничивают мобилизацию ресурсов в виде совместного несения расходов, что подрывает способность покрывать рост потребностей непосредственно в рамках региональной программы.

50. В бюджетах проектов прямо не предусмотрены системы контроля, в результате чего не осуществляется систематический сбор показателей, которые могли бы дать представление о проведенных мероприятиях и их отдаче. Принятие новых руководящих принципов ПРООН в отношении контроля и составления отчетов о ходе работы привело к значительным расхождениям в порядке составления отчетов по разным проектам. В одних случаях контроль осуществляется в форме планов работы, а в других — в форме документов для общественного пользования, которые, конечно же, не содержат информации о каких-либо недостатках и возникших проблемах.

51. Отсутствует четкая процедура назначения партнеров региональных программ в правительствах участвующих стран или координаторов в страновых отделениях ПРООН. В результате этого как органы государственного управления (за исключением соответствующих подразделений в некоторых отраслевых министерствах), так и страновые отделения ПРООН относительно мало осведомлены о региональных программах, при этом обзорами их осуществления занимаются лишь сотрудники по проектам и персонал штаб-квартиры РБАГ.

IV. Рекомендации

Структура, актуальность и ориентация программы

52. Ниже для рассмотрения представлены рекомендации, вынесенные по результатам оценки.

1. В будущих рамочных программах регионального сотрудничества следует основное внимание уделять тем программным мероприятиям, которые в наибольшей мере способствуют развитию региональ-

ного, межстранового сотрудничества, исходя из следующих критериев:

- их осуществление, скорее всего, будет способствовать достижению более реальных результатов в том случае, если они будут вынесены за национальные рамки и реализованы в ходе межстранового сотрудничества;
- их развертывание прежде всего на национальном уровне нанесло бы ущерб позициям ПРООН;
- с их помощью решаются вопросы трансграничного/международного характера;
- их можно было бы осуществлять в рамках направлений практической деятельности ПРООН;
- по крайней мере некоторые их аспекты требуют управления на международном уровне;
- изначально о заинтересованности в них заявляют по меньшей мере две страны.

2. Бюро, возможно, пожелает отказаться от возобновления тех программ, которые не обеспечивают непосредственную поддержку его основных элементов в их нынешнем описании или же его мандата в общем виде.

3. С учетом необходимости «встроить» систему рамочной программы регионального сотрудничества/региональной программы (РПРС/РП) в основные направления сотрудничества в стране/страновые программы следует во все большей степени ориентировать региональные программы ПРООН на общеорганизационные «области практической деятельности» ПРООН. Необходимо разработать поэтапную стратегию для большинства программ, прежде всего тех из них, которые не относятся к основным областям практической деятельности ПРООН, с тем чтобы добиться их полномасштабной институционализации и предусмотреть «стратегию выхода», позволяющую закрепить результаты и обеспечить их устойчивый характер.

4. ПРООН следует еще шире использовать доклад о развитии человеческого потенциала для арабских стран и Рамочную программу регионального сотрудничества (РПРС) в качестве средства пропаганды, предназначенного для анализа вопросов, распространения информации, проведения активных пропагандистских мероприятий и организации диалога и установления партнерских отношений и связей. В рамках страновых программ следует более систематически консультировать по вопросам политики, разрабатывать политику, создавать потенциал и осуществлять экспериментальные проекты.

5. Это потребует более активного подхода к программированию совместно со страновыми программами (несмотря на различия в циклах программирования) и эффективного состыкования региональных (РПРС/РП) и страновых программ (ОНСС/СП).

6. ПРООН, возможно, пожелает, принять решение об использовании докладов о развитии человеческого потенциала в арабских странах в качестве общеполитической основы руководства процессом разработки концепции и определения стратегического места Рамочной программы регионального сотрудничества, с тем чтобы обеспечить тематическое единообразие этой программы в целом с учетом серьезных проблем этого региона; решать «деликатные» вопросы, способствуя повышению готовности стран региона участвовать в данном процессе (в силу того, что составители докладов о развитии человеческого потенциала в арабских странах считаются в этом регионе авторитетными аналитиками); конкретизировать выводы докладов о развитии человеческого потенциала в арабских странах в рамках конкретных проектов; создать возможности для осуществления долгосрочных программ в этом регионе.

7. Доклад о развитии человеческого потенциала в арабских странах в значительной степени способствует повышению авторитета и уровня признания ПРООН. Действительно, в регионе он ассоциируется с ПРООН. Несмотря на то, что первоначально выход каждого доклада встречал определенное противодействие, со временем все они получали значительное распространение и пользовались признанием как в регионе, так и среди доноров. Возможно, что нецелесообразно передавать функции по подготовке доклада о развитии человеческого потенциала в арабских странах какому-либо региональному учреждению в том случае, если ПРООН намеревается пожелает продолжать использовать его под своим собственным именем для стимулирования — посредством пропаганды — своей собственной деятельности по программированию.

8. На общеорганизационном уровне ПРООН, как правило, довольно быстро переключается с одной сферы деятельности на другую. Для того чтобы реально влиять на решение тех сложных и деликатных вопросов, которые были определены в РПРС, потребуются непрерывные согласованные усилия. Возможно, что необходимо будет продолжить пропагандистскую деятельность по таким направлениям, как распределение, равноправие и положение женщин, а также в области занятости и экономического роста, особенно применительно к ускорению процесса глобализации.

9. Разработка большинства основных элементов РПРС только начинается в том смысле, что необходимо добиться значительно большего прогресса, при этом имеются реальные возможности для дальнейшего осуществления пропагандистской деятельности и диалога в интересах дальнейшего продвижения вперед. Необходимо продолжить осуществление мероприятий основных программ ПРООН, прежде всего связанных с теми программами, осуществление которых было начато в последние четыре года.

10. Применительно к таким проектам, как развитие высшего образования, предусмотренные программами мероприятия необходимо вывести на новый этап, сосредоточив внимание на институционализации тестирования в рамках регионального учреждения, стандарти-

зации тестирования в масштабах всего региона с использованием установленных систем и процедур и корректировки политики и стандартов в области образования. Необходимо обеспечить, чтобы в рамках других ведущих проектов основное внимание по-прежнему уделялось пропагандистским мероприятиям и налаживанию диалога.

11. Такой важный элемент, как глобализация, явно имеет большое значение для региона в связи с изменением практики и структуры торговли, стремлением стран к вступлению в ВТО и все более широкомасштабной интеграцией региона в глобальную систему, что оказывает все более заметное воздействие на показатели занятости, экономического роста и устойчивого развития. Однако важно, чтобы ПРООН выступала за создание программ в тех областях, в которых она, по общему признанию, имеет определенные преимущества. Без этого ПРООН угрожает вытеснение другими крупными организациями (ВТО, Всемирным банком, МВФ, региональными банками и ЕС).

12. В будущем необходимо на более систематической основе привлекать Региональное бюро для арабских государств и Консультативный комитет по вопросам подготовки доклада о развитии человеческого потенциала в арабских странах к планированию и разработке программ в рамках ОНСС/РП, с тем чтобы обеспечить преемственность и согласованность деятельности.

13. Вполне возможно, что самой серьезной проблемой является поиск такого регионального учреждения, которое способно выступать в качестве не столько партнера, сколько популяризатора и пропагандиста региональных усилий ПРООН. Вполне очевидно, что, несмотря на некоторые оговорки, для этого по-прежнему подходит Лига арабских государств. ПРООН, возможно, пожелает в ходе составления своей следующей РПРС обратиться к ней за консультацией. Это необходимо организовать таким образом, чтобы сама Лига и ее система взаимодействия на уровне министров стали пропагандистами идей, которые необходимо включить в РПРС/РП.

14. ПРООН, возможно, пожелает оказать содействие Лиге арабских государств в осуществлении ее новой программы реформы в целях укрепления ее в качестве учреждения-партнера для РПРС/РП.

15. Все получившие самую высокую оценку правительств стран региона программы обязательно предусматривали управление ресурсами с привлечением международных средств в силу недостаточности национальной политики и практики. Следует рассмотреть вопрос о поддержке тем программам, которые не только выигрывают от пропагандистских усилий на региональном уровне, но и обеспечивают первоочередное рассмотрение вопросов и проблем, требующих для своего решения трансграничного взаимодействия. Так, вопрос водопользования/управления водными ресурсами не только имеет важное значение для региона, но и предполагает трансграничное управление. Совместное использование бассейнов рек доказало свою эффективность в качестве основы осуществления региональных программ в других регионах (см. документ об опыте Регионального бюро для

Азии и Тихого океана и Регионального бюро для Латинской Америки и Карибского бассейна) и также может быть рассмотрено на предмет использования Региональным бюро для арабских государств — в надлежащих случаях, возможно, в сотрудничестве с региональной программой Регионального бюро для Африки.

Вопросы управления

16. Региональному бюро для арабских государств необходимо в срочном порядке создать механизм обеспечения более систематического и активного взаимодействия и сотрудничества штаб-квартиры регионального бюро, отвечающих за ОСР подразделений, персонала региональных программ и страновых отделений в вопросах разработки РПРС/РП и управления ими. Сотрудникам регионального бюро, действующим под руководством нового начальника Регионального отдела, необходимо также обеспечить взаимодействие между различными основными элементами.

17. Следует рассмотреть вопрос о назначении первых заместителей представителей-резидентов «региональными координаторами» со следующими функциями: а) ознакомление со всеми имеющими отношение к их странам мероприятиями региональной программы Регионального бюро для арабских государств; б) взаимодействие с соответствующими координаторами региональной программы; в) организация оперативной и основной поддержки/взаимодействия на страновом уровне; и г) обеспечение в надлежащих случаях взаимоусиливающего программного взаимодействия со страновыми программами. Персоналу штаб-квартиры регионального бюро и координаторам региональных программ следует предпринимать все возможное для обеспечения того, чтобы региональные координаторы были информированы о мероприятиях, имеющих отношение к их странам, и для проведения с ними соответствующих консультаций.

18. В дополнение к следующей региональной программе необходимо разработать стратегический план, обеспечивающий «национальную заинтересованность» в осуществлении программ и их обоснованность и устойчивость в долгосрочном плане. Он должен предусматривать продуманную программу консультаций на страновом уровне, позволяющих повысить уровень осведомленности о РПРС/РП и добиться значительного взаимоусиливающего эффекта при осуществлении национальных программ.

19. Необходимо рассмотреть вопрос о создании фонда для финансирования мероприятий, позволяющих влиять — через пропагандистские мероприятия и диалог на региональном уровне — на стратегическое консультирование, разработку политики, создание потенциала и осуществление экспериментальных программ на страновом уровне. По крайней мере частично этот фонд должен финансироваться за счет региональных ресурсов ПРОФ, при этом приоритеты использования средств и соответствующие направления практической деятельности должны быть определены в сотрудничестве со страновыми отделениями региона.

20. Необходимо предпринять более активные усилия для обеспечения привлечения к разработке и осуществлению программ тех стран, в которых не расположены отвечающие за их осуществление учреждения, что позволит им также получить определенную выгоду от РПРС/РП.
21. Следует внести большую ясность и определить стратегические приоритеты, в том что касается связей и взаимодействия между программами РПРС и мероприятиями других занимающихся аналогичными вопросами учреждений, прежде всего учреждений Организации Объединенных Наций, с тем чтобы избежать дублирования, максимально повысить отдачу от региональных программ, задействовать стратегические возможности программы, распространить свою деятельность на весь регион и т.д.
22. Необходимо создать механизмы, способствующие возникновению взаимоусиливающего эффекта в ходе осуществления взаимосвязанных региональных программ, с тем чтобы оптимизировать стратегическую отдачу от каждой из этих программ и добиться результатов в целом.
23. Обеспечить передачу страновым отделениям тех функций, которые они способны выполнять, включая, например, создание потенциала, практическую деятельность на национальном уровне, контроль и оценку и т.д., а также высвободить сотрудников региональных программ, с тем чтобы они могли заниматься в первую очередь более общими стратегическими элементами программ и вопросами влияния на процесс реформ и преобразований.
24. Следует определить перечень региональных учреждений, которые могли бы пропагандировать вопросы, проекты и концепции, разработанные в рамках региональных программ ПРООН, и наладить сотрудничество с ними.
25. Наряду с необходимостью сохранить гибкость и пользоваться возникающими возможностями в рамках региональных программ ПРООН следует также выявлять те вопросы, которые можно реально решать и продвигать в среднесрочном плане, предусмотреть поэтапное осуществление стратегий, с тем чтобы с их помощью получать определенные результаты и добиваться значительных изменений в политике и институциональных структурах на страновом уровне.
26. Отсутствует четкое обоснование целесообразности использования ЮНОПС в качестве учреждения-исполнителя в рамках РПРС/РП, причем его участие все еще сохраняется в основном по бюрократическим причинам. В настоящее время его роль ограничена выполнением административных функций и функций финансового управления. Возникли реальные трудности со своевременным получением от ЮНОПС подтверждающих расходы документов, в связи с чем Региональное бюро для арабских государств ПРООН вынуждено дублировать эту документацию, располагая всего лишь сметой расходов, в то время как документы о фактических расходах находятся в распоряжении ЮНОПС. С учетом создания Регионального центра об-

служивания ПРООН, подразделений, отвечающих за ОСР, и потенциала для обслуживания основных направлений деятельности в штаб-квартире Регионального бюро, следует, при необходимости, рассмотреть вопрос о создании более непосредственных механизмов управления программами в поддержку деятельности Исполнительного совета.

Контроль, проверка и систематическая оценка показателей деятельности

27. Необходимо разработать более систематизированные механизмы, предусмотрев соответствующую статью расходов в бюджетов проектов, для создания целевых систем контроля и оценки, позволяющих вести сбор исходных данных и следить за показателями, что поможет получить информацию, необходимую для оценки мероприятий региональных программ ПРООН и их оценки. Следует вновь ввести стандартный документ внутренней отчетности о ходе деятельности и использовать его в качестве средства управления программами и принятия решений.

28. Необходимо разработать отдельную программу, финансируемую из ресурсов ПРОФ, для систематического контроля и оценки результатов осуществления РПРС и отдачи от нее в целом, а также от входящих в нее региональных программ. Такая программа должна предусматривать а) отбор показателей; б) создание механизмов для сбора, сравнения и анализа данных; в) определение исходных показателей для РПРС в целом и для отдельных программ; г) сбор, анализ и представление данных на регулярной, периодической основе; е) использование, при необходимости, полученной информации для целей программирования и принятия решений, а также поддержания связей с общественностью и мобилизации ресурсов.

29. Следует рассмотреть вопрос о целесообразности создания регионального учреждения (например, для контроля и оценки хода разработки и осуществления национальных планов и программ действий). При наличии достаточного интереса ПРООН, возможно, пожелает рассмотреть возможность принять участие в организационном строительстве такого учреждения.

V. Выводы

53. В прошлом региональные программы использовались региональными бюро ПРООН в качестве механизма решения вопросов, имеющих трансграничное значение, которые требовали совместного рассмотрения соответствующими странами. Региональные программы в основном объединяли программы в таких технических областях, как международная связь, гражданская авиация и использование ресурсов бассейнов рек несколькими государствами, по территории которых они протекают, и иные проекты, требующие привлечения управляющих кадров из других стран. К этой категории относятся некоторые осуществляемые в рамках рассматриваемой РПРС проекты, например МЕТАП.

54. Кроме того, раньше региональные программы были предметом широко-масштабных предварительных консультаций и переговоров с правительствами государств-членов (так, странам региона предлагалось представить свои соображения по поводу возможных проектов, при этом на уровне министров проводились конференции с целью получить одобрение идей и стратегий программы) и совместно управлялись штаб-квартирой Регионального бюро и страновыми отделениями. Однако такой подход, как правило, не позволял с их помощью решать важнейшие вопросы развития и заниматься в первую очередь созданием и укреплением международных учреждений регионального или субрегионального характера. Составители РПРС (2002–2005 годы) решительно отошли от прошлой практики, что выразилось в следующем: а) основное внимание они уделили важнейшим проблемам, наличие которых, как правило, официально не признается и которые открыто в странах этого региона не обсуждаются, но имеют непосредственное значение для большей части населения; б) они занялись прежде всего вопросами сбора и анализа данных, пропаганды наилучших методов и стратегических установок, направленных на преодоление наиболее серьезных пробелов в деле развития человеческого потенциала, организации активного диалога на региональном и страновом уровнях и поощрения партнерских отношений с гражданским обществом в целях повышения эффективности пропагандистской деятельности; с) они организовали управление РПРС исключительно из штаб-квартиры, с тем чтобы обеспечить единообразие и мощь усилий.

55. Таким образом, РПРС (2002–2005 годы) носит явно экспериментальный характер в силу того влияния, которое она должна оказывать на пересмотр политики и приоритетов в области развития региона, не предполагая заведомого интереса и участия стран. Она представляет собой принципиально иную модель «новой ПРООН», предусматривающую не только обеспечение развития потенциала в долгосрочном плане на основе всестороннего национального участия, но и решительную пропаганду вопросов, имеющих значение для развития, несмотря на ощущавшееся на первоначальном этапе политическое противодействие, при этом если ранее региональные программы в меньшей степени предполагали заинтересованность на страновом уровне, то теперь такая программа используется в качестве инструмента осуществления пропагандистской деятельности.

56. В рамках региональной программы большое внимание было уделено гибкости. Ни одна из основных программ, включая ПОГАР, ИКТРАР, ХАРПАС, КАФТАР, не строится на какой-то жесткой стратегии. Как все хорошие пропагандистские программы, они предполагают использование возникающих возможностей, что соответствует самой их сути, и редко являются статичными. С другой стороны, некоторые возникшие возможности могут быть успешно использованы только в случае осуществления согласованных долгосрочных мероприятий в рамках новой региональной программы, при этом их эффективность можно было бы значительно повысить, обеспечив долгосрочное планирование, предусматривающее поэтапный подход — начиная с проведения пропагандистских мероприятий и организации диалога, а также установления партнерских связей, и заканчивая пересмотром политики, проведением институциональной реформы и созданием потенциала. Такое долгосрочное планирование позволило бы также обеспечить согласование и «подгонку» с учетом потребностей страновых программ, сотрудники которых лучше подготовлены к

осуществлению политических преобразований, проведению институциональных реформ и развитию потенциала, что требует согласованных действий на страновом уровне.

Приложение

<i>Результаты проведенных оценок</i>			
<i>Номер/символ оценки</i>	<i>Название оценки</i>	<i>Место проведения</i>	<i>Описание</i>
RAB/99/005	Программа по вопросам правления в регионе арабских государств (ПОГАР)	Бейрут	Поощрение надлежащего правления в регионе, включая создание правового государства и обеспечение участия, транспарентности и подотчетности путем консультирования по вопросам политики, укрепления потенциала и осуществления экспериментальных проектов
RAB/01/005	Международное исследование тенденций в области обучения математике и естественным наукам в начальной школе (ТИМСС)	Нью-Йорк	Сбор информации об обучении на всех уровнях в регионе с целью повысить качество и масштабы образования
RAB/92/001	Научно-исследовательский и учебный центр для арабских женщин (КАФТАР), второй этап	Тунис	Проведение теоретических и полевых исследований по вопросам положения женщин и сбор и анализ статистических данных об экономическом, социальном и политическом положении женщин
RAB/02/003	Использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в целях развития в арабском регионе (ИКТРАР)	Каир	Проведение пропагандистских кампаний и кампаний для заинтересованных участников. Укрепление потенциала. Обеспечение ориентированного на потребности малоимущего населения экономического роста и создания рабочих мест с уделением особого внимания ИКТ в малых и средних предприятиях. Осуществление «компьютерных» инициатив, направленных на уменьшение масштабов нищеты
RAB/02/MO1	Региональная программа борьбы с ВИЧ/СПИДом в арабских государствах (ХАРПАС)	Каир	Привлечение дополнительного внимания и повышение уровня готовности в том, что касается борьбы с ВИЧ/СПИДом. Осуществление имеющих приоритетный характер стимулирующих региональных мероприятий в целях создания основ для последующей деятельности на страновом уровне